VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 7)
z dnia 13 stycznia 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 7)

13 stycznia 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 31/14, P 34/15, P 32/15, K 11/15, SK 24/15;

– rekomendowanie Marszałkowi Sejmu posła – przedstawiciela Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt P 5/14;

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2016 r.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jacek Krawczyk** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Paweł Daniluk**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Szymon Pawłowski, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam przybyłych na dzisiejsze posiedzenie panie posłanki, panów posłów. Witam pana dyrektora Jacka Krawczyka, który będzie nas tradycyjnie w trakcie posiedzenia wspierał.

Porządek dzienny państwo mają przed sobą. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że porządek dzienny Komisja przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Żeby nie marnować czasu, od razu przystępujemy do realizacji pkt 1 porządku dziennego. W ramach tego punktu mamy zaplanowane zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 31/14, P 34/15, P 32/15, K 11/15 i SK 24/15. Pierwszą sprawę miał referować pan poseł Stanisław Piotrowicz, ale ze względu na swoje obowiązki przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nie może brać udziału w posiedzeniu. Proszę pana dyrektora o krótkie przedstawienie tej sprawy.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa o sygn. akt K 31/14 jest na kanwie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 22 października 2014 r., a dotyczy uznania, zgodnie z wnioskiem rzecznika, za niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji art. 114a ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz uznania za niezgodny z art. 2 konstytucji art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie, w jakim przewiduje, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie. W projekcie stanowiska proponujemy, aby uznać art. 114a ustawy – Kodeks karny skarbowy za zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji i art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa za zgodny z art. 2 konstytucji.

Przypomnę, że zaskarżony art. 114a k.k.s. stanowi: „Postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe może być także zawieszone, jeżeli jego prowadzenie jest w istotny sposób utrudnione ze względu na toczące się postępowanie przed organami kontroli skarbowej, organami podatkowymi, organami celnymi

lub sądami administracyjnymi. Zawieszone postępowanie podejmuje się, jeżeli ustąpiły przyczyny uzasadniające jego zawieszenie”. Natomiast art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej stanowi: „Bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania”.

Jeśli chodzi o zarzuty sformułowane w stosunku do art. 114a k.k.s., to wnioskodawca stwierdził, że przepis ten przewiduje zawieszenie postępowania karnego w oczekiwaniu na prejudykat, co jest odstępstwem od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego. W największym skrócie na tym polega zarzut wnioskodawcy, który twierdzi, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 konstytucji, z którego można wywieść zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawca twierdzi, że choć podatnikowi nie przysługuje konstytucyjne prawo do przedawnienia, to jednak podatnik ma prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Natomiast jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji, to Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że art. 114a k.k.s. nie gwarantuje prawnej skutecznej ochrony na drodze sądowej w postaci możności bycia wysłuchanym oraz przewidywalności działania organów procesowych.

Jeśli chodzi o istotę zarzutów niezgodności art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej z art. 2 konstytucji, to wnioskodawca uważa, że po pierwsze, regulacja ta wprowadza u podatnika stan niepewności co do terminu, w którym możliwa jest egzekucja jego zobowiązania, a po drugie, pozbawia podatnika gwarancji z tytułu tzw. rzeczy osądzonej. Po trzecie, wnioskodawca stwierdza także, że niezgodność wynika z braku indywidualnej ochrony podatnika przed przewlekłością postępowania w sprawie.

W projekcie stanowiska Biuro Analiz Sejmowych starało się przedstawić tę kwestię na takim szerszym gruncie. Wskazujemy na art. 84 konstytucji, w którym jednoznacznie stwierdza się, że jednym z podstawowych obowiązków konstytucyjnych jednostki jest obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Jak również na art. 217 konstytucji, w którym mamy do czynienia z określeniem tzw. władztwa finansowego państwa, czyli przyznaniem państwu wyłącznych uprawnień do nakładania podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, co może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Na podstawie literatury, jak również orzecznictwa zarówno sądów powszechnych, jak i Trybunału w tej części stanowiska konkludujemy, że co do zasady zobowiązania podatkowe powinny wygasać przez zapłatę podatku przez dłużnika podatkowego, a wyjątkowo, i tylko wtedy, gdy przemawiają za tym określone wartości konstytucyjne, do wygaśnięcia tego zobowiązania może dochodzić w sposób nieprowadzący do zaspokojenia wierzyciela podatkowego. Ponieważ trzeba mieć na względzie fakt, że niewywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych godzi nie tylko w interes finansowy państwa, ale sprzeciwia się także szeroko pojętemu interesowi publicznemu oraz zasadom sprawiedliwości społecznej.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy prawnej, stwierdzamy w projekcie stanowiska, że wnioskodawca nie zauważył, tak to delikatnie określę, że w obu ustawach, których artykuły są zaskarżane, istnieją przepisy dotyczące, po pierwsze, kwestii przedawnienia karalności zarówno przestępstw, jak i wykroczeń skarbowych, a po drugie, zaskarżone regulacje nie przerywają toku biegu terminu przedawnienia karalności. Te okresy są w sposób jednoznaczny określone zarówno w art. 153 § 1 i 3 Kodeksu karnego skarbowego i dotyczą zarówno przestępstw, jak i wykroczeń. Ponadto jest jeszcze jedna regulacja dotycząca terminów ukończenia śledztwa i dochodzenia. Co prawda w przepisach jest przewidziana możliwość przedłużania tych terminów, ale nie można tego robić, po pierwsze, w nieskończoność, a po drugie, w sposób absolutnie dowolny. Wszystko jest w przepisach określone.

W związku z tym proponujemy przyjąć w stanowisku tezę, że Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie, w jakim przewiduje, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 konstytucji.

Jeśli chodzi o zaskarżony art. 114a Kodeksu karnego skarbowego umożliwiający zawieszenie postępowania karnoskarbowego, którego prowadzenie jest w istotny sposób utrudnione z powodu toczącego się równolegle postępowania podatkowego lub sądowo -administracyjnego, to zwracamy w stanowisku uwagę, że decyzja o takim zawieszeniu może zostać podjęta z urzędu bądź na wniosek strony postępowania, a jednocześnie podstawą takiego zawieszenia może być wyłącznie okoliczność istotnego utrudnienia jego prowadzenia, która to okoliczność musi być, nazwijmy to, udowodniona. Więc to też nie może być całkowita dowolność. Tak stanowią przepisy. Poza tym zwracamy uwagę, że art. 114a k.k.s. nie uzależnia sposobu zakończenia postępowania karnoskarbowego od treści decyzji wydanej przez organ w postępowaniu karnoskarbowym, a co za tym idzie nie narusza samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego przewidzianej w art. 8 Kodeksu postępowania karnego. Zwracamy też uwagę, że w przypadku wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania karnoskarbowego na podstawie zaskarżonego art. 114a k.k.s. jednostka nie jest pozbawiona ochrony sądowej, gdyż zgodnie z art. 22 § 2 k.p.k. w związku z art. 113 § 1 k.k.s. na takie postanowienie przysługuje zażalenie. Przy czym zażalenie przysługuje na każde postanowienie w przedmiocie zawieszenia, a więc również na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania i na postanowienie o podjęciu zawieszonego postępowania. Takie zażalenie składa się do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, a w postępowaniu jurysdykcyjnym do sądu wyższej instancji. Mamy więc całą gamę kontroli prawnie przewidzianych tego postępowania. Reasumując, uznajemy, że art. 114a k.k.s. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję. Czy są jakieś pytania? Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czy jest na sali przedstawiciel rzecznika praw obywatelskich, bo jeśli się nie mylę, sprawa jest z wniosku rzecznika?

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Tak, sprawa jest z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, ale jak do tej pory nie było takiego zwyczaju, żeby podmiot, który składa wniosek bądź pytanie prawne był reprezentowany na posiedzeniu Komisji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Dlaczego zadaję to pytanie? Proszę państwa, chyba my, jako posłowie, najbardziej jesteśmy zorientowani w tych sprawach. Polski obywatel przychodzi również do nas na skargę w ramach interwencji poselskich i bardzo często narzeka na nadmierny fiskalizm, na to, że przedsiębiorca jest gnębiony przez polski system fiskalny. Jeżeli więc z wnioskiem w obronie obywatela występuje Rzecznik Praw Obywatelskich, to coś znaczy. Przecież on też zdaje sobie sprawę, ile pieniędzy potrzebuje budżet, jaka to ważna sprawa, że nie wolno oszukiwać budżetu państwa, nie wolno oszukiwać fiskusa. Pamiętajmy jednak o tym, co fiskus niekiedy wyprawia z ludźmi. Zapewne każdy z nas może podać wiele przykładów na niesprawiedliwe, na niepartnerskie podejście do obywatela czy przedsiębiorcy. W związku z tym celowo zapytałem, czy jest przedstawiciel rzecznika, bo ja chciałbym bronić stanowiska rzecznika. Ale zobaczymy co wyjdzie w dyskusji. Szkoda, że go nie ma.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Czy pan dyrektor zechce się odnieść do głosu pana posła Kłopotka?

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, trudno mi oceniać praktykę. Projekt stanowiska dokonuje oceny prawnej zgodności z konstytucją zaskarżonych przepisów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Komisja Ustawodawcza jest po to, aby przeanalizować i doprowadzić do uzgodnienia stanowiska Sejmu. Przedstawiciel wnioskodawców uczestniczy w rozprawie i broni swojego wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności. Sądzę, że taki tryb jest jak najbardziej zasadny. Gdyby przedstawiciel wnioskodawców brał udział na tym etapie, to wprowadzalibyśmy się trochę w rolę Trybunału, który miałby rozstrzygnąć, czy ma rację wnioskodawca czy nie. A my raczej zmierzamy do tego, żeby bronić stanowiska Sejmu. Słucham, panie pośle.

Oczywiście, oczywiście, zgadzam się z panem całkowicie. Tylko proszę do mikrofonu. Proszę, pan poseł Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pozwolę sobie na dwa zdania w stosunku do tego, o czym powiedział pan przewodniczący. Niekiedy na posiedzeniach naszej Komisji warto,… zresztą uczestniczą przedstawiciele stron zainteresowanych daną sprawą,… a szczególnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich występuje, choć niekiedy jest to z wniosku Prokuratora Generalnego, to warto, żeby przedstawiciel wnioskodawcy uczestniczył w naszych posiedzeniach po to, żeby sobie wyrobić pełne zdanie, bo nie we wszystkim każdy z nas jest specjalistą.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 31/14? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (3) Stanowisko zostało przyjęte. Do tej sprawy zgłosił się pan poseł Stanisław Piotrowicz. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Stanisławowi Piotrowiczowi.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 34/15. Proszę o zabranie głosu panią przewodniczącą Barbarę Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 34/15 wynika z pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Sąd ten zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego, który ma ustalone decyzją organu rentowego prawo do emerytury, której wypłata została zawieszona z powodu kontynuowania zatrudnienia, świadczenia rehabilitacyjnego jest zgodny z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

W projekcie stanowiska wnosimy o uznanie, że art. 18 ust. 7 ustawy jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji. W petitum pytania prawnego jako wzorzec kontroli podany został art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 konstytucji, jednak w przygotowanym stanowisku – odbyłam dyskusję z panią mecenas i zgadzam się z tym – wskazujemy art. 67 ust. 1 konstytucji jako wzorzec autonomiczny. Nie można bowiem traktować go jako artykułu związkowego z art. 2 konstytucji.

Stan faktyczny jest następujący. Osoba złożyła odwołanie od decyzji o zwrocie wypłaconego świadczenia rehabilitacyjnego. Wcześniej zostało jej ustalone prawo do emerytury. Osoba ta na podstawie przepisów prawa – zresztą po różnych zmianach – nie otrzymywała wypłaty świadczenia emerytalnego, ponieważ nie rozwiązała stosunku pracy. Osoba ta uległa wypadkowi i miała wypłacane świadczenie chorobowe, ale świadczenie chorobowe może być wypłacone jedynie przez 6 miesięcy. Po 6 miesiącach pobierania świadczenia chorobowego osoba ta wystąpiła o świadczenie rehabilitacyjne, które przysługuje z art. 18 ustawy. To świadczenie ma zapewnić utrzymanie, ale też otrzymuje go osoba, która rokuje szanse na powrót do pracy. Jednakże w art. 18 ustawy, który mówi o świadczeniu rehabilitacyjnym, jest ust. 7, który wprost mówi, że świadczenie takie nie przysługuje osobom, które mają prawo do innych świadczeń, między innymi do emery-

tury czy renty. Osoba ta nie poinformowała o ustalonym prawie do emerytury i pobierała świadczenie rehabilitacyjne. W ramach kontroli w ZUS stwierdzono, że ten pan nabył prawo do wcześniejszej emerytury górniczej i to świadczenie mu nie przysługuje. Został więc decyzją wezwany do zwrotu pobranego świadczenia. Nasze ostateczne stanowisko o zgodności poprzedza analiza dopuszczalności skargi. Sugerujemy, że Trybunał powinien rozważyć umorzenie postępowania, ponieważ art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie był główną podstawą wydania decyzji i później orzekania przez sąd w sprawie zwrotu świadczenia rehabilitacyjnego, bo o tym przesadza art. 84 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Przechodząc do meritum, wnosimy o to, że przepis art. 18 ust. 7 ustawy, który wyłącza osoby mające, w tym przypadku, ustalone uprawnienie do emerytury jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji i art. 67 w związku z art. 2 konstytucji, ponieważ osoba taka nie jest pozbawiona świadczeń, nie jest pozbawiona zabezpieczenia społecznego. Ponieważ ta osoba, kończąc pobierać zasiłek chorobowy, mogła przejść na emeryturę, mogła rozwiązać stosunek pracy i środki z zabezpieczenia społecznego miałaby wypłacane. Oceniamy, że ustawodawca miał takie prawo i jasno określił to w przepisach.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo pani przewodniczącej. Otwieram dyskusję w tym punkcie. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ta osoba była na zasiłku chorobowym. Rozumiem, że uległa wypadkowi, będąc na umowie o pracę? To jest istotne. Ona była na umowie o pracę i w tym czasie uległa jakiemuś nieszczęśliwemu zdarzeniu, korzystała z zasiłku chorobowego, następnie z rehabilitacyjnego z perspektywą powrotu do pracy. Jeśli tak to było i ta osoba chciała do pracy powrócić, to dlaczego przymuszać ją do skorzystania z prawa do emerytury? Chyba że ona sama skorzystała z tego prawa?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie pośle, świadczenie chorobowe i świadczenie rehabilitacyjne to są dwa różne świadczenia. Świadczenie chorobowe przysługuje każdemu ubezpieczonemu, czyli osoba, która mimo ustalonego prawa do emerytury pracowała, wybrała w całości świadczenie chorobowe. Świadczenie rehabilitacyjne jest troszeczkę nadzwyczajne, ono jest zbliżone do renty. Ustawodawca określił, że to świadczenie przysługuje nadzwyczajnie, przysługuje tylko tym osobom, które nie mają prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego z innego tytułu. Dlatego wszyscy emeryci, renciści, osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych są wyłączone z tego nadzwyczajnego świadczenia, bo ono jest nadzwyczajne. Tak to ustawodawca określił.

Sama się zastanawiałam nad sformułowaniem tego przepisu, ale my dzisiaj rozmawiamy o zgodności z konstytucją. Z pełnym przekonaniem stwierdzam, że art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa jest zgodny z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi w związku ze swobodą ustawodawcy w kształtowaniu przepisów.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja rozumiem, co pani poseł mówi, ale mnie chodzi o moment, kiedy kończy się zasiłek chorobowy. Podkreślam, ta osoba była pracownikiem, uległa wypadkowi i pobierała zasiłek chorobowy.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Może dodam, że sąd pytający nie podał dokładnie stanu faktycznego. Stan faktyczny jest przedstawiony bardzo skrótowo, przynajmniej w dokumentach, które ja analizowałam, stan faktyczny tej sytuacji jest przedstawiony bardzo skrótowo. Ja wywiodłam z któregoś ze zdań, że świadczenie chorobowe było nie ze zwykłej choroby, tylko z wypadku.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeszcze raz podkreślam, w momencie, kiedy osoba ta pobierała zasiłek chorobowy, była najprawdopodobniej nadal pracownikiem jakiegoś zakładu, czyli na umowie o pracę. Kończy się zasiłek chorobowy i powinna ona wrócić do pracy. Prawdopodobnie nie była zdolna do pracy i skorzystała z zasiłku rehabilitacyjnego. Teraz ma oddać ten zasiłek, bo ustawodawca zmusza tę osobę do zakończenia stosunku pracy i przejścia na emeryturę, ponieważ ma już ustalone prawo do emerytury. Tak to wygląda, skoro musi zwrócić zasiłek rehabilitacyjny. Czyli ustawodawca zmusza tę osobę do przerwania pracy i przejścia na emeryturę, żeby miała jakiekolwiek środki do życia. Czy o to tu chodzi?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Po to jest ubezpieczenie emerytalne, żeby ta osoba miała środki i ona faktycznie wystąpiła o emeryturę. Rozwiązała stosunek pracy i później pobierała już emeryturę. Natomiast świadczenie rehabilitacyjne jako nieprzysługujące powinna zwrócić, bo zataiła fakt… cały czas była decyzja o przyznaniu emerytury. Taki jest stan faktyczny.

Gdybyśmy poszli dalej tym tokiem, który pan poseł prezentuje, to doszlibyśmy do wniosku, że osoba może pobierać równocześnie rentę i emeryturę. Renta to świadczenie również na czas określony, bo świadczenie rehabilitacyjne jest na czas okresowy nie dłuższy niż do 12 miesięcy i ono jest bardzo zbliżone do renty. Moglibyśmy więc rozszerzać, że taka osoba mogłaby też z renty korzystać.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, nie wiem, ale wydaje mi się, że my nie jesteśmy powiatowym sądem pracy w jakimś miasteczku i nie możemy rozpatrywać tego rodzaju spraw. Jak sądzę, nie jest to właściwość Komisji Ustawodawczej ani Sejmu. Najmocniej przepraszam, my tu błądzimy na poziomie ustawowym i interpretacji ustawy. Uważam, że powinniśmy wystąpić o umorzenie tej sprawy, bo to nie ma rangi zagadnienia konstytucyjnego. To jest rozpatrzenie konkretnego przypadku zgodności pobierania takich czy innych świadczeń z ustawą. Jeśli jest wniosek dotyczący tego, że ta ustawa jest niezgodna w takim czy innym punkcie, to powinien on dotyczyć niezgodności. Natomiast my błądzimy w oparach jakiegoś prawdopodobieństwa. Mówimy prawdopodobnie, prawdopodobnie. Ja sądzę, że tu jest niewłaściwość nasza w rozpatrywaniu tego typu spraw i powinniśmy wnosić o umorzenie tej sprawy przed Trybunałem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan dyrektor, proszę bardzo.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, zadaniem Biura Analiz Sejmowych a później Wysokiej Komisji jest przygotowanie stanowiska Sejmu dla Trybunału w sprawie zgodności zaskarżonego przepisu bądź przepisu, co do którego zostało sformułowane pytanie prawne, ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, czyli przepisem konstytucji. W tym przypadku mamy do czynienia z przepisem art. 67 ust. 1 konstytucji i zaskarżonym przepisem art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Najpierw trzeba niejako przeanalizować wzorzec konstytucyjny, a on stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Wydaje się, że naszej ocenie powinno podlegać to, czy obywatel w danej sytuacji faktycznej nie został pozbawiony jakiegokolwiek świadczenia z ubezpieczeń społecznych w celu chociażby takim, żeby mógł normalnie funkcjonować.

Konkludując słowami takimi pozaprawnymi, uważamy, że takiego świadczenia pozbawiony nie został, ponieważ miał już przyznaną i wyliczoną emeryturę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pobierał ją?

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Mógł pobierać, ale z jego winy, bo nie zawiadomił właściwego organu o tym, że ma wyliczona emeryturę, pobierał świadczenie rehabilitacyjne. Świadczenia tego zgodnie z ustawą nie powinien pobierać, skoro mógł pobierać emeryturę. A clou tego wzorca konstytucyjnego jest takie, żeby nie pozostawić nikogo bez świadczenia. W tej sytuacji ta osoba nie została pozbawiona świadczenia, natomiast pobierała nie to, które powinna.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Może dodam, my nie jesteśmy kolejną instancją rozpatrującą tę sprawę. Sąd Najwyższy nawet kilkakrotnie wypowiadał się na ten temat i w swoich orzeczeniach jasno podkreślał, że bez względu na to czy osoba pobierała świadczenie emerytalne, czy miała tylko prawo do niego, to nie miała prawa pobierać świadczenia rehabilitacyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, pan poseł Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pozwolę sobie na jeszcze jedną uwagę, bo nie do końca znam wszystkie fakty. Ale czy mogło się tak zdarzyć, że po zakończeniu korzystania ze świadczenia chorobowego osoba ta pobierała świadczenie rehabilitacyjne, potem stwierdzono, że nie miała do tego prawa, bo miała ustalone prawo do emerytury. W związku z tym nakazano zwrot całości tego świadczenia, ale czy będzie miała zwrot emerytury od momentu, kiedy miała to prawo? Bo jeżeli nie będzie miała takiego zwrotu, to się okaże, że jednak była pozbawiona środków.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, pytanie posła jest zasadne, ale to jest pytanie, na które odpowiedź powinien znaleźć sąd. Jeśli sąd przerzuca na nas odpowiedź na to pytanie, to nie jest to absolutnie pytanie o niezgodność z konstytucją. Absolutnie.

Jeśli obywatelowi przysługuje świadczenie, to jest oczywiste według mnie, że jeśli nie brał emerytury, to nie powinien zwracać. Ale o tym powinien zadecydować sąd. Sąd, jak to w Polsce, przerzuca odpowiedzialność na Trybunał i na nas. Ale my nie możemy zamieniać komisji sejmowej w sąd, nie znając sprawy, nie znając dokumentów, nie możemy wchodzić w rolę sądu. O to chodzi, że nie możemy zastępować władzy sądowniczej.

Uważam, że nawet jeśli Sąd Najwyższy takie orzeczenie wydał, to jest to błędne orzeczenie. My powinniśmy ewentualnie rozpatrzyć jako niezgodne z konstytucją takie orzeczenie Sądu Najwyższego. Jeśli obywatel pobierał świadczenie chorobowe czy opiekuńcze, a nie pobierał emerytury, to z jakiego tytułu ma je zwracać. To jest oczywiste. Natomiast nie jest to, moim zdaniem, zagadnienie konstytucyjne na etapie tego pojedynczego przypadku.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, nasza dyskusja zeszła na dyskusję poza zakres, jakim my się zajmujemy. Sprawa, żeby mogła trafić przed Trybunał, musiała przejść całą drogę sądową. My się dzisiaj zajmujemy tylko zgodnością art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa z art. 67 ust. 1 konstytucji, który mówi o tym, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Wnosimy

o zgodność przede wszystkim z art. 67 ust. 1 konstytucji, bo świadczenie rehabilitacyjne jest świadczeniem ustalonym w ramach swobody ustawodawcy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa, dyskusja jest bardzo interesująca, ale mamy przedstawiony projekt stanowiska Sejmu. W związku z tym, że dyskusja nie odnosi się już do meritum, proponuję przejść do głosowania.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

A stanowisko jest jakie?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Stanowisko jest takie, że art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 konstytucji. My mówimy o zgodności. My nie jesteśmy komisją polityki społecznej, żebyśmy rozważali, czy ustawodawca tak powinien to rozwiązać czy inaczej. My, jako Komisja Ustawodawcza, przedstawiamy panu marszałkowi propozycję stanowiska Sejmu o zgodności z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jest pełna jasność. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (8) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (4) A zatem propozycja stanowiska została przyjęta. Do sprawy zgłosiła się pani poseł Barbara Bartuś. Jeżeli nie ma innych zgłoszeń i zastrzeżeń, to uznam, że Komisja pozytywnie opiniuje kandydaturę pani poseł.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Czy z naszego stanowiska, jeśli ono utrzyma się w Trybunale, będzie wynikało, że człowiek, który nie pobierał emerytury, choć miał do niej prawo, będzie musiał zwrócić świadczenie rehabilitacyjne?

Głos z sali:

Musi oddać.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

To powiem, że to jest do kitu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Rozumiem, że to jest pytanie do pani poseł, ale zgłasza się jeszcze pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Odnosimy się do konkretnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które zainicjowało pytanie prawne sądu. Sąd po otrzymaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co daj Boże, żeby nastąpiło jak najszybciej, wyda w tej sprawie wyrok. Natomiast strona, która uzna, że skoro zwraca świadczenie, to powinna dostać emeryturę, może wytoczyć kolejne postępowanie. W tym momencie możemy się zastanawiać nad tym, czy nie została zrobiona jej jakaś krzywda.

Natomiast co do zasady powinno się postępować zgodnie z prawem. Jeśli przysługiwało prawo do emerytury, to trzeba było brać emeryturę. Gdyby była sytuacja, że trzeba te środki zwrócić, a nie ma z automatu prawa do emerytury, to wtedy niech skarży. Jak będziemy się zastanawiać nad konstytucyjnością tego przepisu, to wtedy będzie to miało taki wymiar, jakiego pan poseł oczekuje. Proszę pamiętać, że przed Trybunałem każdy, w tym wypadku jest to sąd, ale każdy występuje z pełnomocnikiem, bo jest przymus adwokacki.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wysoka Komisjo, ja już zamknąłem dyskusję. Nie ma ostatniego zdania, bo jesteśmy na etapie opiniowania przedstawiciela Sejmu. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że pani poseł Bartuś zostanie zaproponowana panu marszałkowi. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że przedstawicielem Sejmu zaproponowana zostanie pani poseł Barbara Bartuś.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 32/15. Ponownie oddaję głos pani przewodniczącej Barbarze Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie pośle, my nie decydujemy o tym, czy ktoś będzie zwracał czy nie, tylko my przedstawiamy stanowisko Sejmu Trybunałowi, a Trybunał orzeka w sprawie zgodności z konstytucją. Co do zasady przyjmujemy, że ustawodawca jest mądry i ustawy przyjmuje zgodne z konstytucją, chociaż w kolejnym stanowisku Sejmu, które mam do przedstawienia, zaskarżony przepis uznajemy za niezgodny z konstytucją.

Sprawa podobna, sprawa społeczna, dotycząca pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W tym przypadku sąd pyta Trybunał, czy norma prawna wynikająca z art 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w związku z art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana w ten sposób, że dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczonych od dnia ostatniej wypłaty bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty jest zgodna z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 konstytucji. Proponujemy przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisko Sejmu, że art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Sprawa dotyczy osoby prowadzącej działalność gospodarczą, która w 1999 r. jednocześnie pobierała świadczenie chorobowe i pozostawała w stosunku pracy. ZUS bardzo późno o tym się dowiedział i dopiero w 2013 r. zażądał zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, kierując się zasadą, że niezależnie od tego jak dawno nastąpiła ostatnia wypłata do trzech lat wstecz można dochodzić nienależnie pobranego świadczenia. W stanowisku oceniliśmy dwa wzorce konstytucyjne, czyli zasadę równości wobec prawa, która wynika z art. 32 konstytucji, oraz art. 2. Jeżeli chodzi o analizę zasady równości wobec prawa, Sejm przedstawia wniosek, że kwestionowany przepis jest zgodny, ale tylko w zakresie art. 83 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bo z pytania prawnego zostało wywiedzione, że tak naprawdę to rozpatrujemy tylko ten artykuł. Jeżeli mogę coś poddać dyskusji, to poddałabym to, żeby do naszego ostatecznego stanowiska dodać formułkę, żeby w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie, czyli w zakresie art. 17 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa i art. 84 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ ze względów formalnoprawnych w ogóle nie rozpatrujemy zgodności tych dwóch przepisów. Podstawowym funkcjonalnym przepisem, o który nam chodzi jest art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Dokumenty otrzymałam niedawno i nie do końca je jeszcze przeanalizowałam, ale proszę o odpowiedź, czy nie powinien się taki zapis znaleźć ze względów formalnych? W stanowisku jest analiza, dlaczego nie rozpatrujemy, ale chodzi mi o *petitum* stanowiska.

Wracam do stanu faktycznego. Osoba otrzymała decyzję o zwrocie i wniosła odwołanie do sądu. Po pierwsze, próbowała udowodnić, że nie powinna zwracać, bo nie podejmowała innego zatrudnienia, nie otrzymywała pieniędzy, co w ogóle nie jest przedmiotem naszego zainteresowania, chociaż sąd udowodnił, że pracowała w tym okresie. A po drugie, tak dla własnego bezpieczeństwa wniosła zastrzeżenie, że ona uważa, że to jest niezgodne z konstytucją, żeby tyle lat wstecz można było…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

A ile lat minęło?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Ta osoba ma zwracać świadczenia z 1999 r. Przepis mówi, że trzy lata wstecz od wypłaty ostatniego świadczenia, nie określając, kiedy ta ostatnia wypłata nastąpiła. Decyzja o zwrocie jest z 2013 r., więc minęło ponad 13 lat od ostatnie wypłaty.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Nie przedawniło się?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Właśnie o to chodzi, że nie ma nic w przepisach o tym, że to się przedawnia. Dlatego my wnosimy, że brak tego przepisu jest niezgodny z konstytucją, z art. 2 konstytucji, który stwierdza, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. My, jako Sejm, w stanowisku wnosimy o stwierdzenie, że to jest niezgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram dyskusję. Zgłasza się pan poseł Eugeniusz Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W tym przypadku byłbym odmiennego zdania. To jest ewidentne oszustwo ze strony tej osoby, świadome oszustwo, bo w momencie kiedy pobierała zasiłek, pobierała także wynagrodzenie, a sąd jej to udowodnił. Natomiast zgodzę się z tym, że nie można cofać się do lat młodości, trzeba zakreślić jakieś terminy. Ale tylko z tego powodu będę popierał to stanowisko. Generalnie rzecz ujmując, aż korci, żeby podnieść rękę przeciw, bo to było ewidentne oszustwo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Czy wiemy, czy chodzi o stosunek pracy czy to była działalność gospodarcza?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

To nie jest ważne. Ważny jest okres przedawnienia. Ważne jest to, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma terminu przedawnienia. Jest jeden termin przedawnienia, ale to już po wydaniu decyzji o zwrocie, że roszczenie przedawnia się po10 latach. Tu jest termin przedawnienia. Natomiast w tym przypadku nie ma terminu, ile lat wstecz można sięgnąć tą decyzją, bo ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych mówi, że można sięgnąć 3 lata wstecz od wypłaty ostatniego świadczenia. W tym przypadku ostatnie świadczenie było wypłacone w 1999 r., a decyzja o zwrocie wydana była w 2013 r., czyli kilkanaście lat później zażądano zwrotu kilkunastu tysięcy złotych świadczenia chorobowego plus 30 tys. odsetek.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę pana dyrektora, aby wypowiedział się na temat propozycji pani poseł dotyczącej ewentualnego umorzenia postępowania w pozostałym zakresie.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w istocie w sprawie o sygn. akt P 32/15 referowanej przez panią poseł sąd pytający zakwestionował przede wszystkim art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, a w związku z tym przepisem postanowienia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednak analiza treści zarzutów skłoniła nas do sformułowania tezy, że problem konstytucyjny, który zakreślił pytający sąd, zawarty w *petitum* „w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego" nie koresponduje z zakresem zaskarżenia skonstruowanym przez pytający sąd. W wypadku takiej sytuacji mamy do czynienia z możliwością dwóch scenariuszy, jeśli chodzi o propozycje konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu. Możemy zdecydować się albo na umorzenie postępowania ze względu na to, że odpada przesłanka funkcjonalna, ponieważ przepisy te w żaden sposób nie będą wpływały na orzeczenie pytającego sądu, albo na opcję drugą, z której zdecydowaliśmy się skorzystać. W związku z obowiązującą zasadą *falsa demonstratio non nocet* dokonujemy korekty ujęcia sposobu zaskarżenia, odczytując intencje pytającego sądu czy też innego podmiotu, który inicjuje postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oba scenariusze są możliwe, z tym że alternatywnie. Jeśli zdecydujemy się na skorzystanie z zasady *falsa demonstratio non nocet*, wówczas nie wnosimy o umorzenie postępowania.

Jeśli będą jeszcze jakieś pytania, to chętnie na wszystkie odpowiem.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Czyli nie można połączyć tych dwóch sposobów, dowodzimy tak jak dowodzimy, a tylko sobie dopisujemy, że w pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania? Wydawało mi się, że dawniej zawsze odnosiliśmy się wprost do pytania prawnego.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Odpowiadając na pytanie, musielibyśmy zrekonstruować to stanowisko, pomijając…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

A jak wam wygodniej?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

W tym momencie stwierdzając, że nie rekonstruujemy zakresu zaskarżenia zgodnie z intencjami, tylko wprost stwierdzamy, że brak przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z ubezpieczenia chorobowego nie jest adekwatny do przedmiotu kontroli, ponieważ nie wpływa na przyszłe orzeczenie sądu pytającego i z tego względu prosimy o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Pani mecenas, czy później Trybunał może pójść tym tokiem rozumowania, czy jednak odniesie się do każdego zaskarżonego przepisu?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Trudno mi w tym momencie odgadywać, w jakim kierunku pójdzie Trybunał Konstytucyjny.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Rozumiem, że przyznajemy rację sądowi, bo brak terminu przedawnienia uznajemy za niezgodny z konstytucją. Chyba jednak nie ma żadnej dyskusji w tym zakresie. Ja byłam na takim postępowaniu Trybunału, który bardzo rozszerzył zakres. My wnosiliśmy o umorzenie postępowania a Trybunał wątek poboczny uznał za główny i go rozpatrzył. On nie dotyczył samego meritum rozstrzygnięcia sądu i pytania, tylko gdzieś w uzasadnieniu się znalazło. Dlatego z ostrożności pytam, czy nie należałoby się wprost odnieść, że nie powinniśmy rozstrzygać zgodności art. 17 i art. 84 ust. 1?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

My w pewien sposób odnosimy się do tego zagadnienia, stwierdzając, że odczytujemy problem konstytucyjny zgodnie z intencją pytającego sądu w ten sposób, że pytający sąd kwestionuje problemy związane z funkcjonowaniem, zwłaszcza po uchwale Sądu Najwyższego z 2012 r., art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, natomiast pozostałe przepisy w żaden sposób nie determinują rozstrzygnięcia pytającego sądu. Z tego względu my dokonujemy korekty, chociaż uprawnione jest również takie sformułowanie, które odnosiłoby się wprost do wniosku o umorzenie postępowania.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, to ja przyjmuję to stanowisko i popieram je.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

W tej sytuacji przechodzimy do głosowania.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Jakie jest stanowisko?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Wnosimy o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. W tej sprawie mamy zgłoszenie pani poseł Barbary Bartuś. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja tę kandydaturę przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. A zatem przedstawicielem Sejmu jest pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt K 11/15. Proszę pana dyrektora o przedstawienie sprawy.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Jeśli mogę prosić pana przewodniczącego, to wolałbym, aby sprawę przedstawił autor stanowiska.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 11/15 to sprawa z wniosku Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska". Wnioskodawca wystąpił o zbadanie zgodności art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców w związku z art. 77^5 § 2, § 3 i § 5 ustawy – Kodeks pracy w zakresie, w jakim regulacja ta przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podroży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu. Jako wzorce kontroli wskazano art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W pierwszej kolejności w stanowisku formułujemy zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia wniosku w aspekcie kontroli zgodności kwestionowanych przepisów z niektórymi wskazanymi wzorcami kontroli. Uwagi te dotyczą między innymi braku adekwatnych argumentów, które miałyby doprowadzić do obalenia domniemania konstytucyjności legalności przepisów. W związku z powyższym wnosimy o umorzenie postępowania w tym zakresie. W pozostałym zakresie odnosimy się merytorycznie do problemu konstytucyjnego.

Zarzuty wnioskodawcy związane są z treścią uchwały Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2014 r., zgodnie z którą zapewnienie pracownikowi, kierowcy samochodu ciężarowego, odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podroży służbowej, co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w przepisach tego rozporządzenia.

Jak podnosi wnioskodawca zakwestionowane we wniosku przepisy rodzą wątpliwości co do ich zgodności z takimi standardami państwa prawnego, jak zasada zaufania do państwa, pewności prawa oraz zasada określoności przepisów prawa. W tym zakresie wnioskodawca zwraca uwagę na wadliwą legislacyjnie konstrukcję przepisów oraz w konsekwencji wątpliwą konstytucyjnie treść wynikającej z nich normy prawnej. Jego zdaniem odstąpienie od tworzenia regulacji szczególnej w ustawie o czasie pracy kierowców, biorąc pod uwagę treść przepisów, do których odsyła ustawodawca w tym zakresie, trudno uznać za słuszne przede wszystkim dlatego, że nie uwzględniają one specyfiki i charakteru pracy kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym. Wnioskodawcy podkreślają, że norma prawna została wywiedziona w drodze wykładni przepisów zawierających kaskadowe odesłania, które w zasadzie wypaczyły jej racjonalność oraz podały w wątpliwość konstytucyjność. Stosowanie wywiedzionych z zakwestionowanych przepisów norm prowadzi także, zdaniem wnioskodawców, do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ brak jednolitej wykładni powoduje, że żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań.

Wskazane przez wnioskodawcę przepisy stanowią podstawę świadczeń finansowych związanych z podróżą służbową pracownika – kierowcy. Zgodnie z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowcy w podróży służbowej kierowcy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem zadania służbowego ustalone na zasadach określonych w przepisach Kodeksu pracy. Wysokość i warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi z tego tytułu określa wydane na podstawie art. 77^5 § 2 rozporządzenie z 2013 r. Ma ono zastosowanie do dwóch kategorii pracowników. Zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej oraz, na podstawie odesłania z art. 77^5, u innego pracodawcy, jeśli w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy lub w umowie o pracę nie zawarto postanowień dotyczących warunków wypłacenia należności z tytułu podróży służbowej.

Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do tego rozporządzenia. Takie ukształtowanie regulacji doprowadziło do licznych rozbieżności w ocenie doktryny, a także w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych, jak również Sądu Najwyższego. Problemy dotyczyły głównie znaczenia terminu „bezpłatny nocleg" oraz tego, czy w rozumieniu tych przepisów zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi będącemu kierowcą odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu można uznać za bezpłatny nocleg, co zwalniałoby go z jakichkolwiek roszczeń za nocleg.

W niektórych orzeczeniach przyjęto, że stworzenie możliwości spędzenia nocy w kabinie samochodu, niezależnie od warunków uznania tego miejsca za odpowiednie, nie może być uznane za zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowej. W opozycji jednak do opisanego stanowiska pozostaje pogląd, zgodnie z którym wyposażenie pojazdu w miejsce do spania, z którego korzysta kierowca w czasie nocnego wypoczynku, wyłącza możliwość dochodzenia jakiejkolwiek rekompensaty za brak hotelu, chyba że co innego wynika z umowy lub aktów wewnętrznych. Usunięcie rozbieżności miała na celu wskazana już uchwała Sądu Najwyższego, w której Sąd Najwyższy przyjął, że nocleg w kabinie pojazdu bez względu na jakość wypoczynku, jaki ta kabina zapewnia, nie jest równoznaczny z zapewnieniem kierowcy bezpłatnego noclegu i nie zwalnia pracodawcy z wypłacenia ryczałtu za nocleg. Ponadto uznał, iż każdemu pracownikowi, nie tylko zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej przysługują należności według zasad wynikających ze wspomnianego wcześniej rozporządzenia lub określone na korzystniejszych warunkach, o ile takie zostały ustalone. Wydanie zatem uchwały nie wpłynęło na ukształtowanie się jednolitej linii, a powyższe zagadnienie nadal pozostaje przedmiotem rozbieżności. Część sądów powszechnych dokonuje odmiennej oceny powyższych regulacji i nadal oddala powództwa z powodu ryczałtów noclegowych kierowców. W stanowisku przedstawiamy aktualne orzecznictwo w tym zakresie, które miałoby poprzeć tezę dotyczącą niejednolitej linii orzeczniczej.

Dodatkowo sądy przy rozpatrywaniu spraw o zapłatę ryczałtów odwołują się do przepisów rozporządzenia unijnego. Jest to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego. To rozporządzenie, zdaniem tych sądów, pozwala na uznanie, że zapewnienie noclegu w kabinie samochodu, o ile posiada ona odpowiednie miejsce do spania, wyłącza możliwość dochodzenia roszczeń z tego tytułu. Warto w tym miejscu wskazać, iż postanowieniem z 6 maja 2015 r., czyli już po wydaniu uchwały przez Sąd Najwyższy, Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, czy przepisy rozporządzenia unijnego regulującego czas pracy kierowców stanowiące, że w przypadku stosownego wyboru kierowcy może on dzienne i skrócone tygodniowe okresy wypoczynku wykorzystywać w pojeździe wyposażonym w miejsce do spania sprzeciwia się regulacji przepisów polskiego rozporządzenia o podróżach służbowych, które przyznaje pracownikowi prawo do ryczałtu za nocleg w pojeździe. Powyższe potwierdza wątpliwości, które pomimo podjętej uchwały nadal w orzecznictwie funkcjonują.

Odnosząc się do oceny konstytucyjności norm wyrażonych w badanych przepisach, przede wszystkim zwracamy uwagę na ich wadliwą legislacyjnie konstrukcję, która przynosi skutek w postaci rozbieżności orzecznictwa. Przepis art. 21a ustanawiający podstawę do przyznania pracownikom kierowcom w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem zadania służbowego odsyła do zasad przewidzianych w Kodeksie pracy, ale nie uwzględnia zupełnie specyfiki pracy kierowcy w podróży służbowej przede wszystkim w zakresie liczby noclegów. Skutkiem tego odesłania poprzez kolejne odesłanie należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w tym noclegów kierowców, określane są na zasadach właściwych dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej. Warunki i specyfika podróży służbowej tych pracowników – dla zasady niewielka liczba podróży a także ich odbywanie zazwyczaj w aglomeracjach miejskich, co pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych – są w oczywisty sposób nieporównywalne z warunkami i specyfiką pracy służbowej kierowcy w transporcie międzynarodowym. Wydaje się zatem, że zastosowanie odesłań do przepisów Kodeksu pracy w sytuacji, kiedy specyfika pracy zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym wymagałaby stworzenia w samej ustawie o czasie pracy kierowcy regulacji szczególnej, należy uznać za wadliwe. Wskazane wątpliwości doprowadziły do odmiennych ocen, co zostało wykazane, dotyczących możliwości uznania noclegu w kabinie pojazdu za zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu.

Przyjęty system odesłań nie jest także dopuszczalny przez obowiązujące zasady techniki prawodawczej. Co prawda nie mają one *per se* waloru konstytucyjnego, jednak uchybienie im może być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 konstytucji, gdyż skutkuje dowolnością albo niemożnością dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnie systemowej wykładni kwestionowanych przepisów, z czym, jak się wydaje, mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Za wadliwą i sprzeczną z tymi zasadami należy uznać swoistą konstrukcję odesłania kaskadowego – z ustawy do ustawy, następnie do rozporządzenia. Zgodnie z § 156 ust. 1 zasad techniki prawodawczej: „Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami". Celu tego nie da się jednak osiągnąć odesłaniem kaskadowym, co zostało również potwierdzone w tych przepisach. W świetle dokonanej analizy należy uznać, że zastosowanie przez ustawodawcę odesłania ani nie osiągnęło określonego celu, ani nie zapewnia spójności całej regulacji prawnej, a wręcz przeciwnie, doprowadza do niedających się uniknąć wątpliwości interpretacyjnych.

Jak już wskazano, zostało to spowodowane odesłaniem kaskadowym do nieadekwatnych regulacji. W związku z powyższym wnosimy o uznanie za niekonstytucyjne wskazane przepisy, a *petitum* brzmi: prosimy o uznanie, że „art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców w związku z art. 77^5 § 2, § 3 i § 5 Kodeksu pracy w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym przyznaje zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jest niezgodny z art. 2 konstytucji".

Uzupełniająco warto wskazać, iż przedstawione zastrzeżenia doprowadziły do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany kwestionowanych przepisów. Sama uchwała na wniosek przewoźników transportu drogowego była przedmiotem obrad sejmowej Komisji Infrastruktury 23 lipca 2014 r., która to komisja skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej dezyderat w sprawie rozwiązania wynikających z niej problemów. W wyniku powyższego przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym. Projekt ten zakłada zmianę kwestionowanego art. 21, a planowana ustawa zmieniająca ma uregulować należności z tytułu podróży służbo-

wych kierowców z pominięciem regulacji wynikających z Kodeksu pracy i rozporządzenia z 2013 r. Projekt zakłada wydanie dwóch rozporządzeń dotyczących należności z tytułu podróży służbowej kierowcy, w tym określającego stały ryczałt za odpoczynek w kabinie pojazdu i dotyczącego warunków technicznych dla kabiny, spełniających warunki bezpłatnego noclegu. Jak podkreśla inicjator, regulacja ta uporządkuje różnie interpretowane przepisy. W przypadku, kiedy kierowca będzie odbierał bezpłatny odpoczynek w kabinie pojazdu spełniającego warunki bezpłatnego noclegu, otrzyma odpowiednio wyższą dietę. Natomiast jeśli będzie odbierał wypoczynek w kabinie pojazdu niespełniającej warunków bezpłatnego noclegu, otrzyma on dietę i ryczałt w wysokości nie niższej niż określone w planowanym rozporządzeniu. Należy więc uznać, że wprowadzenie zmian w projektowanym kształcie spowoduje skonsumowanie w całości stawianych we wniosku zarzutów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Otwieram dyskusję. Kto chciałby zabrać głos? Pan poseł Eugeniusz Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem, że przede wszystkim kwestionujemy niekonstytucyjność tego kaskadowego odniesienia. Natomiast, czy w tym obszarze mieści się również fakt, że samo leżenie w kabinie za siedzeniami nie spełnia wymogów minimum warunków, jakie powinny być przy noclegu spełnione? Czy w ramach tych przepisów jest to kwestionowane czy nie?

Moim zdaniem, to, że tam z tyłu, za siedzeniem jest możliwość położenia się… nawet w zwykłym lokalu socjalnym, po pierwsze, musi być jedno źródło energii – można mówić, że jest to akumulator, po drugie, musi być jedno źródło ciepła – można zimą całą noc grzać silnik, po trzecie, musi być jedno źródło wody – można powiedzieć, że można pójść do toalety na stacji, ale to nie spełnia tych podstawowych warunków. Czy to też jest kwestionowane, czy to nie jest kwestionowane?

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Zarzut dotyczy odesłań; po pierwsze, ich charakteru, a po drugie, że jest to odesłanie kaskadowe. Co więcej, jest to odesłanie do całkiem nieadekwatnych regulacji i to jest problem konstytucyjny. W momencie, kiedy mamy kierowcę, to mamy odesłanie do przepisów, które regulują podróż służbową pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, a nie jest to oddzielna regulacja dla kierowców, co ma się zmienić w związku z pracami legislacyjnymi, o których wspominałam.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeżeli jest to odesłanie do pracowników sfery budżetowej, to równie dobrze można byłoby powiedzieć tak: pracownik sfery budżetowej, na przykład pracownik Kancelarii Sejmu, jedzie samochodem służbowym, rozłoży sobie tylne siedzenie. Ma nocleg? Ma. Ale przecież nie o to chodzi w tym wszystkim?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

W tych nowych regulacjach musi być koniecznie określone, na którym boku ma kierowca leżeć, bo inaczej nie rozwiążemy niczego. Uważam, że wchodzenie w regulacje idące głęboko powoduje więcej kłopotów, więcej problemów prawnych niż nierozwiązywanie tych problemów. Cieszę się, że są zakwestionowane, trochę traktuję to jako pewien wybieg, że kaskadowość powoduje niekonstytucyjność. Natomiast ten przepis za głęboko reguluje relacje między kierowcą a firmą, która go zatrudnia. Jest Kodeks pracy, który to reguluje. Pracodawca może wypłacać diety. To jest za głęboka regulacja. Szkoda, że w naszej konstytucji nie ma takiego przepisu, że nie wolno regulować pewnych spraw. Cieszę się, że jest to zakwestionowane, aczkolwiek niepokoi mnie to, że będziemy regulować to, na którym boku kierowca będzie nocować.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan poseł?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zwracam uwagę w kontekście wypowiedzi pana posła, że jest odesłanie do Kodeksu pracy, a kierowca ma być traktowany jak pracownik wyjeżdżający w podróż służbową pociągiem, samochodem służbowym, a więc ma prawo do hotelu. Jeżeli to nie jest w układzie zbiorowym między pracodawcą a związkiem zawodowym rozstrzygnięte, to odsyła się do Kodeksu pracy. Na tym polega problem. Ten problem powstał na tle różnych wyroków sądów w sprawach, kiedy pracownik występował o ryczałt za nocleg.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Zamykam dyskusję. A jeszcze pan dyrektor. Proszę bardzo.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w tej sprawie, jak się wydaje, chodzi przede wszystkim o wyprostowanie kwestii nazewnictwa. Ponieważ obecne kaskadowe odesłanie powoduje odesłanie do rozporządzenia, w którym operuje się pojęciem „bezpłatny nocleg", a pod tym pojęciem rozumie się jednak hotel, hotel z tymi wszystkimi wymogami, o których pan poseł mówił, czyli toaleta, prysznic itd. Trudno wywieść z obecnego nazewnictwa, że odpowiednio przygotowane miejsce do spania w kabinie samochodu spełnia te warunki. Natomiast w proponowanej nowelizacji, o której mówiła pani mecenas, jest przewidziane, że można wykorzystać kwestię miejsca do spania w kabinie samochodu, tylko to będzie usankcjonowane, jeśli Wysoka Izba uchwali w tym kierunku tę nowelizację. Przy czym to miejsce musi spełniać określone twarde warunki.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję panie dyrektorze za to wyjaśnienie. Zamykam dyskusję. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (5) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (1) Stanowisko zostało przyjęte. Czy ktoś z państwa byłby zainteresowany reprezentowaniem Sejmu w tej sprawie? Nie słyszę. Rozumiem, że powierzają państwo prezydium Komisji wytypowanie przedstawiciela.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 24/15. Proszę, panie dyrektorze.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Proszę naszego eksperta w tej sprawie.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 24/15 została zainicjowana skargą konstytucją, a skarżącą w tej sprawie jest osoba, która jest pokrzywdzoną w postępowaniu w sprawach nieletnich. Natomiast jeśli chodzi o problem konstytucyjny podniesiony w skardze konstytucyjnej, to skarżąca dostrzega niekonstytucyjność w takim zakresie, w jakim na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich nie uznaje się pokrzywdzonego za stronę tego postępowania, a w konsekwencji nie ma ona prawa do wywiedzenia apelacji w tej sprawie. Taki zarzut należy powiązać z zawartością normatywną art. 30 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a przepis ten stanowi: „W postępowaniu w sprawie nieletniego stronami są: 1) nieletni; 2) rodzice lub opiekun nieletniego; 3) prokurator". Właśnie ten przepis odczytywany *a contrario* powoduje, że pokrzywdzonego nie traktuje się jako strony postępowania w sprawie nieletniego, a w konsekwencji, jako nie-strona, nie może on wnieść apelacji w tym postępowaniu. W odniesieniu do takiego stanu prawnego skarżąca stoi na stanowisku, że stan prawny czyni uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich iluzorycznymi, przy czym skarżąca zakłada, że postępowanie w sprawach nieletnich jest nie tylko sprawą dotyczącą interesów nieletniego, ale również interesów pokrzywdzonego. W związku z tym skarżąca uważa, że z uwagi na taki status prawny pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich trudno mówić o zapewnieniu sprawiedliwości proceduralnej, która zapewniałaby odpowiednią równowagę uprawnień procesowych dwóch stron postępowania, jakimi tutaj, w ocenie skarżącej, ma być nieletni i pokrzywdzony.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, do takiego problemu konstytucyjnego, należy przede wszystkim wskazać, że zarówno postawiony problem konstytucyjny, jak i przedstawione zarzuty zdają się świadczyć albo o nieprawidłowym zrozumieniu istoty i charakteru prawnego postępowania w sprawach nieletnich, albo też o zignorowaniu

tej istoty i charakteru prawnego. Jeżeli przyjrzeć się istocie i charakterowi prawnemu w sprawach nieletnich, należy stwierdzić, że te ograniczenia pozycji pokrzywdzonego są zasadne. W szczególności nietrafne są trzy założenia, na których oparta jest skarga konstytucyjna. Po pierwsze, nie jest trafne stanowisko, że sprawa nieletniego, któremu zarzucono popełnienie czynu karalnego, jest sprawą dotyczącą rozstrzygania o zasadności zarzutów karnych, czyli innymi słowy, że jest to sprawa karna. Po drugie, nie można podzielić stanowiska, że postępowanie w sprawach nieletnich jako tak rozumiana sprawa karna jest nie tylko sprawą karną nieletniego, ale także sprawą karną pokrzywdzonego. I w końcu po trzecie, nie można zaakceptować stanowiska, że postępowanie w sprawach nieletnich jest kontradyktoryjnym procesem, a więc takim procesem, w którym mają spierać się dwie uprawnione strony, a tymi stronami, w ocenie skarżącej, ma być z jednej strony nieletni, a z drugiej pokrzywdzony.

Teraz wyjaśnię, dlaczego. Trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że postępowanie w sprawach nieletnich jest bardzo specyficznym postępowaniem, zupełnie innym niż postępowanie karne czy też postępowanie cywilne. Wynika to nie tylko ze względów formalnych, czyli ujęcia tego postępowania w odrębnym akcie prawnym, ale przede wszystkim ze względów merytorycznych. Całe to postępowanie jest podporządkowane zasadzie dobra nieletniego, czyli podstawą tego postępowania i głównym celem wszystkim instrumentów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest zapewnienie dobra nieletniego, co wynika przede wszystkim z art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, który to przepis stanowi: „W sprawie nieletniego należy kierować się przede wszystkim jego dobrem, dążąc do osiągnięcia korzystnych zmian w osobowości i zachowaniu się nieletniego oraz zmierzając w miarę potrzeby do prawidłowego spełniania przez rodziców lub opiekuna ich obowiązków wobec nieletniego, uwzględniając przy tym interes społeczny".

Proszę państwa, to, że w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich przyjęto właśnie takie założenia nie powinno dziwić przede wszystkim z tego powodu, że z uwagi na wiek podmiotu tego postępowania, czyli tego nieletniego, i związaną z tym niedojrzałość (intelektualną, emocjonalną, społeczną) takiemu podmiotowi nie można przypisać winy. Jeśli nie można przypisać mu winy, to nie można wobec takiego podmiotu postawić zarzutu w sensie karnoprawnym z powodu niewłaściwego zachowania. Dalszą konsekwencją tego jest to, że wobec nieletniego nie stosuje się kar. Stosuje się wyłącznie środki poprawcze i środki wychowawcze. Przy czym trzeba podkreślić, że celem tych środków w żadnym wypadku nie jest represja, ale przede wszystkim cele wychowawcze, nadrobienie zaległości wychowawczych. Dlatego, jak się powszechnie przyjmuje, na czyn karalny nieletniego należy patrzeć nie z perspektywy winy tego nieletniego, ale z uwzględnieniem innych czynników. Między innymi braku nadzoru rodziców, warunków domowych, określonego stopnia rozwoju fizycznego i psychicznego. Dlatego też postępowanie w sprawach nieletnich jest takim postępowaniem, gdzie w ogóle nie ma zagadnienia odpowiedzialności nieletniego. Nie chodzi tu o ustalenie, że nieletni odpowiada za określony czyn karalny czy też nie odpowiada, nie chodzi o osiągnięcie stanu sprawiedliwości, zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości czy też poczucia sprawiedliwości pokrzywdzonego, ale chodzi przede wszystkim o udzielenie nieletniemu pomocy.

Takie założenia ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich znajdują umocowanie w konstytucji, przede wszystkim w art. 30 konstytucji, czyli w zasadzie godności unormowanej normy właśnie w art. 30 konstytucji. Z tej zasady wyprowadza się zasadę winy, która zabrania pociągania do odpowiedzialności karnej i karania podmiotów niezdolnych do zawinienia. Ponadto założenia ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich znajdują podstawę w klauzuli generalnej, jaką jest dobro dziecka, która jest powiązana z art. 72 ust. 1 konstytucji, który to artykuł w zdaniu pierwszym stanowi: „Rzeczypospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka". Mając to wszystko na uwadze, należy zaakceptować rozwiązania przyjęte w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, gdzie dominuje interes nieletniego, a w konsekwencji ogranicza się prawa pokrzywdzonego.

Należy przy tym wskazać, że przyznanie pokrzywdzonemu statusu pełnoprawnej strony w postępowaniach w sprawach nieletnich mogłoby kolidować z zasadą dobra dziecka, z zasadą jego resocjalizacji czy też społecznej readaptacji. Trzeba mieć bowiem

na uwadze, że pokrzywdzony, który w stosunku do nieletniego czuje pokrzywdzenie, w sposób naturalny może prezentować takie uczucia, jak złość, gniew. W związku z tym prezentować punitywne nastawienie do osoby nieletniego, a więc za wszelką cenę dążyć do jego ukarania, tracąc z pola widzenia takie cele, jak dobro dziecka czy też jego resocjalizacja. Natomiast jeżeli chodzi o realizację interesów cywilnoprawnych, to należy zwrócić uwagę na to, że dochodzenie odszkodowania i zadośćuczynienia w postępowaniu w sprawach nieletnich, po pierwsze, może odwracać uwagę od zasadniczego celu postępowania jakim jest dobro nieletniego, a po drugie, może znacznie wydłużać to postępowanie z uwagi na konieczność wykazania i szkody, i krzywdy, co znacznie będzie opóźniało reakcję na czyn karalny nieletniego, która z istoty swojej musi być jak najszybsza.

Na koniec można jeszcze powiedzieć, że prawa i interesy pokrzywdzonego, które nie mogą być dochodzone w postępowaniu w sprawach nieletnich, mogą być dochodzone w innych postępowaniach. Nie ma żadnej przeszkody, żeby pokrzywdzony wystąpił z powództwem cywilnym w postępowaniu cywilnym i tam dochodził odszkodowania i zadośćuczynienia, bowiem zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego odpowiedzialność cywilną już ponosi osoba, która ukończyła 13 rok życia, a postępowanie dotyczące czynów karalnych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich dotyczy właśnie osób, które ukończyły 13 lat a nie ukończyły lat 17. Dlatego w stanowisku wnosi się o stwierdzenie zgodności z konstytucją art. 30 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje, panie mecenasie. Otwieram dyskusję. Czy są uwagi lub pytania? Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja nie bardzo mogę się z tym zgodzić, bo to oznaczałoby bezkarność całkowitą nieletnich. Nie sądzę, żeby te wszystkie zalecenia, mające na celu wychowawcze działania systemu i ochronę i związane z tym, że nieletni może jeszcze nie być przedmiotem prawa karnego, nie może być sprawcą w sensie tego pojęcia… ale skutki działania nieletniego pozostają. Taka radykalna interpretacja, jaką nam tu pan mecenas zaproponował, może oznaczać, że zarówno nieletni nie może być sprawcą, jak i skutki jego działań musi w konsekwencji ponieść poszkodowany. Moim zdaniem, niekoniecznie to jest zgodne z konstytucją czy z art. 32, który mówi o równym traktowaniu. Ktoś pobity przez nieletniego ma mniejsze prawa niż ktoś, kto jest pobity przez dorosłego. To jest w moim odczuciu… niezależnie od tego musi być jakiś namysł nad tym i nie sądzę, żeby taki prosty wniosek, jak pan mecenas zaproponował, mógł kończyć sprawę, bo pewien problem konstytucyjny tu dostrzegam.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Proszę, panie mecenasie.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Odpowiadając na zastrzeżenia pana posła, dwie uwagi krótkie. Pierwsza kwestia, to kwestia winy. Tutaj podmiotem postępowania jest osoba, która ukończyła 13 lat a nie ukończyła lat 17. Ustalenia normatywne bazują na pewnych ustaleniach przede wszystkim psychologii, które dowodzą, że osoba w takim wieku nie jest w stanie prawidłowo rozpoznać czy moralnego, czy prawnego, czy społecznego znaczenia swojego czynu i w związku z tym prawidłowo pokierować swoim postępowaniem. Dlatego powszechnie przyjmuje się, nie tylko w Polsce, ale także we wszystkich ustawodawstwach zagranicznych, że taka osoba nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej i nie można stawiać wobec tej osoby zarzutu z powodu niewłaściwego postępowania, przy czym podkreślam, w znaczeniu karnoprawnym. Dlatego też osoba ta nie ponosi odpowiedzialności.

Druga uwaga. Pan poseł posłużył się kazusem nierówności i pobicia. Dlatego wobec nieletniego nie toczy się postępowanie karne tego typu, jak wobec osób dorosłych, żeby ten nieletni jako osoba dorosła drugi raz nie pobił. Jego przede wszystkim trzeba wychować i wdrożyć do społeczeństwa, bo być może to, że on dopuścił się danego czynu jest wynikiem nieprawidłowego nadzoru rodziców albo innych czynników, za które nieletni odpowiadać nie może. Natomiast, jeżeli chodzi o odszkodowanie i zadośćuczynienie , to, jak wspomniałem

na końcu, nie ma żadnych przeszkód, aby taka osoba poniosła odpowiedzialność cywilną i w pełni naprawiła szkodę i zadośćuczyniła za doznaną krzywdę. Dodam jeszcze, że stroną postępowania w sprawach nieletnich jest również prokurator. On w zakresie celów tej ustawy może uwzględniać te kwestie, o których pan poseł wspomniał.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Pan dyrektor jeszcze.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Żeby trochę uspokoić pana posła, powiem, że nasze prawo karne przewiduje wyjątki od ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Mamy przewidziany katalog czynów szczególnie niebezpiecznych i najcięższych, w przypadku popełnienia których nieletni mogą być sądzeni jak dorośli, w niektórych wypadkach już od 15 roku życia. Ustawodawca przewiduje wyjątki od tej ogólnej zasady stosowania środków wychowawczych i poprawczych.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Co do umocowania poszkodowanego. Niekoniecznie umocowanie poszkodowanego przyznanie prawa stronie musi kwestionować te wszystkie cele, o których pan mówił.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za ten głos. Dziękuje, panie pośle. Kto jest za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska? (6) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stanowisko zostało przyjęte i znowu nie mamy posła.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Chętnie się podejmę, jeżeli nie ma innych kandydatów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Kropiwnicki zgłasza swoją kandydaturę. Proponuję w takim razie kandydaturę pana posła Kropiwnickiego. Czy jest głos sprzeciwu? Nie słyszę. A zatem w tej sprawie będziemy proponowali kandydaturę pana posła Kropiwnickiego.

Przechodzimy do pkt 2 porządku dziennego – rekomendowanie Marszałkowi Sejmu posła – przedstawiciela Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt P 5/14. Mamy wyznaczony termin na 27 stycznia. Jest to sprawa, która była zapoczątkowana jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu, odłożona przez Trybunał w 2014 r. W tej sprawie reprezentowała Sejm pani poseł Szumilas, która nie jest zainteresowana dalszym reprezentowaniem Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym, stąd ten punkt. Poproszę pana dyrektora o krótkie przedstawienie sprawy. Na jakim ona jest etapie, żeby przybliżyć członkom Komisji, co pomoże im w decyzji ewentualnego zgłoszenia się do reprezentowania Sejmu.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Sprawa, w której już Wysoka Komisja wydała pozytywną opinię co do projektu stanowiska, dotyczy pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego co do stwierdzenia o niezgodności art. 420 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji. W stanowisku stwierdzamy, że kwestionowany art. 420 nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji oraz jest zgodny z art. 184 konstytucji, który również został przywołany jako wzorzec konstytucyjny.

W największym skrócie chodzi o to, że w przypadku tworzenia okręgów wyborczych, co następuje przy pomocy uchwał rady gminy, co najmniej 15 wyborców ma prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od dnia podania do publicznej wiadomości uchwały o utworzeniu okręgów wyborczych. Komisarz z kolei rozpoznaje sprawę również w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie gminy. Przy czym art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego przewiduje możliwość odwołania od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w tej sprawie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od dnia doręczenia postanowienia. Od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje żaden środek odwoławczy prawny.

W rozumieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego chodziłoby o to, że powinno to być odwołanie do sądu. W przyjętym już stanowisku wykazujemy, że sąd administracyjny nie ma racji w tym przypadku co najmniej z dwóch powodów. Istnieje już bardzo ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjny standard odnoszący się do prawa do sądu. Aby takie prawo zaistniało, konieczne jest wykazanie, że ograniczenie tego prawa bezpośrednio dotyka konstytucyjnych wolności i praw obywatela. W tym przypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją, ponieważ wyznaczenie obwodu jest czynnością techniczną w wyborach, natomiast nie skutkuje, zdaniem przedstawionym w stanowisku, ograniczeniem któregokolwiek z praw wyborczych, jakie w konstytucji są zagwarantowane. Po drugie, Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że Państwowa Komisja Wyborcza jest organem administracji i w związku z tym od jej postanowienia powinna być droga sądowa. Natomiast jak wykazujemy w stanowisku zarówno w literaturze przedmiotu, jak i we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału wielokrotnie stwierdzono, że pod pojęciem administracji publicznej rozumiemy ogół podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej i że do tych organów zaliczamy organy samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze i organy administracji rządowej. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza nie jest w tym rozumieniu organem państwowym właściwym w sprawach przygotowania, organizacji czy przeprowadzenia wyborów. To znaczy jest organem państwowym, ale ona nie jest jednocześnie organem administracji w rozumieniu przywoływanego w stanowisku orzecznictwa i literatury. To są podstawowe argumenty, które przemawiają za takim podsumowaniem stanowiska, czyli za uznaniem, że art. 420 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego nie jest niezgodny z art. 45, czyli z prawem do sądu, oraz jest zgodny z art. 184 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Stanowisko Sejmu zostało już przyjęte. Generalnie chodzi nam o osobę, która reprezentowałaby Sejm w Trybunale. Pan poseł się zgłasza?

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Uważam, że to jest bardzo interesujący problem, a stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest, można powiedzieć, kuriozalne w sensie takim, że – po pierwsze – najszersze definicje administracji mówią o tym, że jest to wszystko, co podlega władzy wykonawczej, a Państwowa Komisja Wyborcza na pewno nie podlega w żadnej definicji władzy wykonawczej. A po drugie, umożliwienie skarżenia decyzji o okręgach wyborczych obywatelom może spowodować tak naprawdę blokowanie całego procesu wyborczego. To jest nieuzasadnione, bo to jest czysta techniczna czynność. Tu nie ma żadnego momentu, kiedy naruszałoby się czy ograniczało jakiekolwiek prawo wyborcze obywatela.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ależ, proszę państwa, przecież w literaturze przedmiotu jest pojęcie gerrymandering, czyli manipulowanie okręgami wyborczymi. W sposób oczywisty każdy element czynności wyborczej może ograniczać prawo bierne i czynne. A oprócz tego chodzi o zasadę, to sąd powinien być organem, który to rozstrzyga. W ogóle kuriozalne jest to, że krajowa komisja wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze, które, moim zdaniem, są niepotrzebną, zbędną, pasożytniczą instytucją, absolutnie zbędną, co znakomicie widać, bo nie sposób ich sklasyfikować jako administrację. Więc co to jest? Ma budżet, dostaje 90 mln złotych w tegorocznym budżecie.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Jest centralnym organem.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, panie pośle, tylko 90 mln idzie na coś, co jest kompletnie zbędne i nie sposób zakwalifikować. W takim razie powinna być możliwość odwołania się od decyzji rady gminy. Ale skoro takie jest stanowisko… tylko strasznie mnie dziwią meandry tej decyzji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa, jeśli nie usłyszę zgłoszenia…

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Mogę tę sprawę przejąć, jeżeli nie ma innych chętnych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jest propozycja ze strony pana posła Kropiwnickiego. Innych zgłoszeń nie słyszę. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja zaakceptowała pana Kropiwnickiego jako reprezentanta Sejmu w tej sprawie. Sprzeciwu nie słyszę. A więc pan poseł Kropiwnicki jest reprezentantem Sejmu.

Przechodzimy do pkt 3 porządku dziennego. Państwo otrzymali propozycję planu pracy. Plan pracy rutynowy. Jeżeli nie usłyszę dodatkowych propozycji do zgłoszonego projektu, to uznam, że Komisja przyjęła plan pracy. Ale widzę, że pan poseł Kłopotek się zgłasza.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Z uśmiechem. To jest kolejna kadencja… czy zapisaliśmy jakieś wyjazdy zagraniczne, czy tym razem już nie?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To dobrze, bo jeszcze żaden się nie udał, mimo iż zapisywaliśmy różne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wiadomo, że plan pracy jest zawsze otwarty, więc ewentualne dodatkowe propozycje mogą być zgłaszane, szczególnie jeśli chodzi o posiedzenia *stricte* konferencyjne. Uznaję, że plan pracy został przyjęty. Dziękuję państwu, dziękuję naszym ekspertom, panu dyrektorowi.

Zamykam posiedzenie Komisji.